

Article

« L'Allemagne et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne »

Catherine Iffly

Études internationales, vol. 36, n° 2, 2005, p. 157-183.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/011413ar>

DOI: 10.7202/011413ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

L'Allemagne et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne

Catherine IFFLY*

RÉSUMÉ : Cet article cherche à rendre compte des ambivalences de la politique allemande sur l'élargissement et de l'inflexion de la stratégie gouvernementale depuis la venue au pouvoir de la coalition SPD-verts : il analyse différentes hypothèses et examine le rôle des intérêts économiques dans la formation des préférences nationales. À partir du cas de l'adhésion de la Pologne, il étudie les stratégies des différents acteurs allemands, en considérant la politique des groupes d'intérêt depuis le début des années quatre-vingt-dix et celle des acteurs publics. Il met à jour les modes d'action de ces groupes à différents niveaux, bilatéral, régional (transfrontalier), national et européen, et les canaux selon lesquels s'exerce l'influence allemande à Bruxelles. Mais l'analyse des facteurs économiques et celle des motifs géopolitiques s'avèrent insuffisantes pour rendre compte des tensions de la politique allemande, qui nous renvoient également aux représentations véhiculées par les discours de politique étrangère.

ABSTRACT : This paper aims to account for the ambivalences of the German policy concerning the Eastern enlargement and for the shift in the government strategy since the SPD-green coalition came to power : it discusses different hypotheses and analyses the role of the economic interests in the formation of national preferences. It examines the strategies of German actors in the case of the adhesion of Poland, considering the policies of the interest groups since the beginning of the nineties and these of public actors. It brings to light the modes of action of these groups at the bilateral, regional, domestic and European levels, and the channels through which the German influence is exerted in Brussels. The analysis of the economic factors and of geopolitical constraints is not sufficient to account for the strains in the German policy, also referring to representations conveyed by the rhetoric of politics.

Le premier mai 2004, l'Europe divisée pendant près d'un demi-siècle est parvenue à sa réunification avec un élargissement sans précédent par son envergure, sa complexité et ses enjeux. Cependant dans le même temps des barrières étaient érigées par les anciens membres de l'Union pour se protéger d'un potentiel afflux de main-d'œuvre venue de l'Est. La Grande-Bretagne et les Pays-Bas tout particulièrement avaient pourtant assuré qu'ils ne créeraient pas d'entraves à la libre circulation des travailleurs. Les mesures successives adoptées par les différents États, à la suite de l'Allemagne et de l'Autriche, ont suscité un effet de dominos, nul ne voulant être en reste par rapport à son voisin¹. Le

* Institut de Science Politique Otto Suhr, Université Libre de Berlin.

L'auteure remercie Markus Jachtenfuchs, Université internationale de Brême, ainsi que Ingo Peters, Institut Otto Suhr de leurs heureuses suggestions.

1. « EU-Staaten schließen die Türen für Arbeitnehmer aus Osteuropa », *Handelsblatt*, 5 février 2004, p. 6. Seules l'Irlande et la Suède (après l'échec du projet de loi du Premier ministre) n'ont pas pris de mesures restrictives, de nature directe ou indirecte (accès limité aux prestations sociales).

point de départ de cette évolution avait été la déclaration du chancelier Gerhard Schröder en décembre 2000, exigeant la mise en place d'un moratoire de sept ans pour protéger le marché du travail allemand.

Cet article s'efforce d'élucider un paradoxe, en examinant plus spécialement le cas de la Pologne : tandis que l'Allemagne s'est affirmée comme l'avocate d'une intégration rapide de ce pays à l'Union européenne, les inquiétudes les plus vives se sont manifestées en Allemagne et ses positions ont été parfois un facteur de freinage. Ainsi, le contrôle des frontières et la libre circulation des travailleurs sont autant de domaines importants où des voix allemandes se sont élevées pour demander des délais de transition. La question de l'agriculture et de l'extension du mécanisme des aides directes aux nouveaux membres est également un point sensible où les Allemands, qui sont les plus gros contributeurs nets de l'Union européenne, ont posé avec fermeté des conditions préalables à l'élargissement. On est donc conduit à s'interroger sur les facteurs qui rendent compte des évolutions et des contradictions de la politique allemande sur l'élargissement. De manière plus large, l'étude des stratégies allemandes relatives à l'entrée de la Pologne dans l'UE constitue une sorte de prisme réfracteur permettant de mettre à jour les différentes stratégies des acteurs allemands en matière de politique étrangère et leurs niveaux.

L'élucidation de ce paradoxe renvoie à la déconstruction de la notion d'intérêt national, en considérant la diversité des acteurs et des intérêts allemands. L'adhésion de la Pologne met en jeu des intérêts complexes dans la société et l'économie. Les acteurs allemands s'activent au niveau européen, fédéral, bilatéral et régional. Outre les *Länder* frontaliers et certaines municipalités, les organisations patronales, centrales syndicales, fédérations sectorielles, conseils d'entreprises et fédérations paysannes sont engagés dans des espaces politiques multiples sur les enjeux liés à l'élargissement. Cette étude analyse les stratégies de ces groupes depuis le début des années quatre-vingt-dix et les niveaux de leur action. Elle est centrée sur la politique des acteurs étatiques et celle des groupes d'intérêt économiques².

Face à cet activisme allemand sur la question de l'adhésion polonaise, on examine différentes hypothèses : l'opposition entre les intérêts stratégiques et les intérêts sectoriels (voire « paroissiaux »³) permet-elle de rendre compte des évolutions de la politique européenne allemande et de ses tensions internes ? Les intérêts économiques ont-ils joué un rôle prépondérant dans la formation des préférences nationales en matière d'élargissement de l'Union euro-

2. D'autres groupes se sont également mobilisés, les associations de défense de l'environnement, de consommateurs... Si les entités chrétiennes n'ont plus le rôle essentiel qu'elles ont eu par le passé dans les relations germano-polonaises, les Églises ont néanmoins été présentes sur la question de l'élargissement (voir par exemple les initiatives de la COMECE, Commission des évêques de la communauté européenne, sous la présidence de l'Allemand Mgr Homeyer). Mais nous n'analyserons pas ici l'action de ces groupes.

3. Simon BULMER, Charlie JEFFERY et William E. PATERSON, *Germany's European Diplomacy. Shaping the Regional Milieu*, Manchester/New York, Manchester University Press, 2000, chap. 2 et 6 (p. 106 sur l'*institutional parochialism*, l'esprit de clocher institutionnel).

peenne⁴ ? L'ambivalence des positions allemandes exprime-t-elle une simple opposition entre le discours et la pratique ?

Cet article rend compte d'abord des évolutions de la politique fédérale relative à l'élargissement, pour étudier en second lieu les stratégies des groupes d'intérêt et leurs enjeux⁵. Dans un troisième temps, est examinée l'articulation des intérêts allemands à partir de deux études de cas, la question du libre accès au marché du travail et celle de la politique agricole, qui permettent d'analyser le processus de définition des préférences nationales.

I – Le gouvernement fédéral et l'adhésion de la Pologne

L'engagement de Bonn à appuyer le rapprochement de Varsovie de la communauté européenne, dans la perspective de l'adhésion, était une clause du traité d'amitié germano-polonais de 1991. Pour les Polonais, considérer l'Allemagne comme une alliée constituait une singulière inversion de l'histoire⁶. Ce changement de point de vue était lié aux nouvelles propositions de politique étrangère élaborées par l'opposition et mises en œuvre par le gouvernement Mazowiecki à partir de septembre 1989⁷. L'unification allemande qui a suivi, que les Polonais ont rendu possible en ouvrant la première brèche dans le bloc communiste, et la question de l'insertion de la Pologne dans les structures occidentales étaient à leurs yeux étroitement liées. En effet, tandis que l'unité allemande était la condition d'une réunification de l'Europe, à laquelle aspirait la Pologne, son insertion ainsi que celle de la grande Allemagne au sein des communautés européennes et de l'OTAN devaient lui assurer que ce voisinage ne constituerait plus une menace à l'avenir⁸.

Cette question de l'adhésion a été inscrite également dans un cadre trilatéral. Quelques semaines après la signature du traité d'amitié germano-

4. En ce sens, on discutera plus avant les thèses d'Andrew MORAVCSIK dans *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1998.

5. Il s'appuie sur une recherche postdoctorale qui a inclus des entretiens (soixante environ) menés en Allemagne, en Pologne, à Bruxelles et en France, la participation à des conférences intersyndicales et autres activités liées à l'élargissement, et une étude documentaire.

6. Pour une analyse des facteurs qui ont contribué à la modification des paradigmes de politique étrangère de ces deux pays, voir Catherine IFFLY, « Du conflit à la coopération ? Les rapprochements franco-allemand, germano-polonais et polono-ukrainien en perspective comparée », in *Revue d'Allemagne*, n° 4, 2003, pp. 491-505.

7. Cette réflexion est élaborée au sein de clubs d'intellectuels catholiques, dont plusieurs d'entre eux accéderont par la suite au pouvoir (T. Mazowiecki, B. Geremek, etc.). Elle substitue à la doctrine « un ennemi » (la RFA) et « un ami » (l'URSS), qui prévalait depuis la fin de la guerre, celle des « deux amis ». M. LUDWIG, « Polen und die deutsche Frage », *Arbeitspapier zur internationalen Politik*, n° 60, Bonn, 1991. Dès la formation du gouvernement Mazowiecki, plusieurs membres se sont exprimés publiquement en faveur de la réunification.

8. Pour cette argumentation voir par exemple Artur HAJNICK, *Polens Wende und Deutschlands Vereinigung - Die Öffnung zur Normalität 1989-92*, Paderborn, Ferdinand Schöningh, 1995.

polonais, la mise en place du triangle de Weimar à l'initiative de Hans-Dietrich Genscher répondait en effet à un double objectif. Ces consultations germano-franco-polonaises devaient permettre de préparer l'adhésion de la Pologne aux communautés européennes. Il s'agissait en outre de mettre l'expérience du rapprochement franco-allemand au service des relations germano-polonaises⁹. Pour les Polonais, la présence française était importante en raison du rôle joué par la France dans les années quatre-vingt. Alors que l'*Ostpolitik* menée à cette époque par le SPD a laissé une amertume que les évolutions ultérieures n'ont pu dissiper complètement (elle explique en partie les premières réactions suscitées en Pologne par l'élection de Gerhard Schröder), le soutien apporté par la France à Solidarnosc lui a conféré le statut d'un allié¹⁰.

D'un point de vue allemand, outre les arguments moraux et historiques, relatifs à la dette de l'Allemagne à l'égard des pays d'Europe centrale, l'élargissement de l'Union européenne à l'Est était fortement souhaitable pour des raisons géopolitiques et économiques. Il devait permettre de créer une zone de stabilité politique et économique à l'Est de l'Allemagne et faire en sorte qu'elle ne se situe plus à la lisière de la pauvreté. L'Allemagne était aussi soucieuse de partager les coûts de l'aide à la transformation de ces pays. Parmi ses voisins d'Europe centrale, la Pologne occupe une place primordiale en raison de sa taille. Les aspects économiques sont aussi très importants. Plus largement, l'ouverture de l'UE à l'Est s'inscrit dans la continuité de la stratégie d'ancrage multilatéral et de diffusion de la puissance de l'Allemagne sur laquelle fait fond la diplomatie de Bonn depuis plusieurs décennies, qui s'est traduite par

-
9. Entretien avec Claude MARTIN, ambassadeur de France en Allemagne, directeur général des Affaires européennes au Quai d'Orsay de 1993 à 1998, Berlin. Entretien avec Bronislaw GEREMEK, Varsovie. Le traité d'amitié franco-polonais signé en avril 1991 prévoit aussi le soutien de la France aux efforts de la Pologne en vue de l'adhésion.
 10. Comme le rapporte Bronislaw Geremek, l'appui de François Mitterrand au mouvement d'opposition polonais ne s'est pas démenti depuis 1981. En octobre 1981, lors de la visite à Paris d'une délégation de Solidarité, invitée par la CFTD, Pierre Mauroy reçoit L. Walesa et B. Geremek et leur transmet un message du Président – se trouvant à l'étranger –, où il fait part de sa volonté d'organiser une seconde conférence de Yalta pour parler de l'avenir de l'Europe. F. Mitterrand leur disait qu'il avait besoin pour cela d'encore six mois d'existence du syndicat (la loi martiale sera introduite en décembre). Il sera ensuite le premier chef d'État étranger à se rendre en Pologne après le premier tour des élections de juin 1989, en particulier à Gdansk où il rencontre les dirigeants de Solidarnosc – à un moment où l'issue des évolutions politiques est loin d'être fixée. Entretien avec Bronislaw GEREMEK, *ibid.* Pendant la période de clandestinité, Solidarité est soutenue par les ONG et syndicats (surtout la CFTD et FO) mais aussi les autorités françaises (par exemple, invitation de L. Walesa et B. Geremek à Paris en 1988). Les déceptions suscitées ultérieurement par la politique européenne française seront à la mesure des attentes nées de cet appui ou de celui apporté à la Pologne en 1989-1990 sur la question de la frontière Oder-Neisse, face aux atermoiements d'Helmut Kohl.

l'entrelacement des intérêts allemands, pour reprendre le terme de Christian Hacke (*verflochtene Interessen*)¹¹.

La position de l'Allemagne sur la question de l'élargissement n'a cependant pas été dénuée d'ambivalences, du fait précisément de cette proximité géographique et de l'écart des niveaux de vie et des conditions sociopolitiques existant avec les pays voisins (ce en quoi la situation présente se différencie de l'élargissement précédent à l'Autriche, la Finlande et la Suède, que l'Allemagne avait également appuyé). Les difficultés concernaient les régions et *Länder* (frontaliers) et certains secteurs d'activité (principalement le bâtiment et l'artisanat). Plus généralement, la perspective de la libre circulation des personnes et celle de la délocalisation de la production ont fait craindre des pressions sur le marché de l'emploi. Ces inquiétudes et celles des populations frontalières quant au développement de la criminalité, des trafics de marchandises et de personnes se sont exprimées à travers les stratégies des *Länder*, des députés au Parlement européen et des syndicats, et ont eu une incidence sur la politique du gouvernement fédéral. Elles peuvent aussi contribuer à expliquer le décalage apparu entre l'opinion publique et les élites politiques sur la question de l'élargissement à la Pologne, même si d'autres éléments entrent également en ligne de compte. Alors qu'une majorité d'Allemands se déclaraient en 1998 défavorables à l'entrée de la Pologne dans l'UE, les opinions favorables ont progressé mais sont demeurées moins nombreuses que les réponses négatives. Plus généralement, à la veille de l'élargissement à dix nouveaux pays, au printemps 2004, les Allemands apparaissaient dans l'UE les moins favorables à celui-ci (56 % contre, 28 % pour¹²).

Depuis une douzaine d'années, l'Allemagne s'est prononcée tout à la fois pour un élargissement rapide et pour l'intégration. Elle se différencie ainsi de la position des autres pays souhaitant accélérer le processus d'élargissement, comme le Royaume-Uni¹³ (soupçonné de rechercher une dilution des institutions européennes), ou de celle de la France, favorable à un renforcement de l'intégration (mais accusée de chercher à ralentir l'élargissement). La nouvelle

11. Christian HACKE, « Die nationalen Interessen der Bundesrepublik Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert », *Aussenpolitik*, vol. 49, n° 2, 1998, p. 11. Cf. aussi entre autres Emil NAGENGAST, « Germany's New *Ostpolitik* and the Ideology of Multilateralism », *International Politics*, vol. 35, n° 3, 1998, pp. 305-331 ; Jeffrey J. ANDERSON et John B. GOODMAN, « Mars or Minerva ? A United Germany in a Post-Cold War Europe », in Robert O. KEOHANE, Joseph NYE et Stanley HOFFMANN (dir.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, MA/London, Harvard University Press, 1993, pp. 23-62.

12. Voir europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_first_res_en.pdf. Selon le dernier baromètre européen disponible incluant une question spécifiée pour chaque pays candidat, réalisé en avril 2002 (Eb n° 57), 45 % des personnes interrogées en Allemagne étaient défavorables à l'adhésion de la Pologne, 40 % pour (ils étaient en 1998 50 % contre, 29 % pour, cf. Eb n° 48). La préférence des Allemands allait à la Hongrie puis à la République tchèque.

13. Barbara LIPPERT, Kirsty HUGHES, Heather GRABBE et Peter BECKER, *British and German Interests in EU Enlargement. Conflict and Cooperation*, London/New York, Continuum, 2001, pp. 6-14.

majorité élue à l'Assemblée nationale en 1993 puis le président Jacques Chirac ont lancé de nouvelles initiatives et tenté de dissiper le malaise suscité en Europe centrale par la proposition mitterrandienne d'une confédération européenne¹⁴. Proposée en décembre 1989 et défendue à plusieurs reprises jusqu'en 1993 par le Président, l'idée de la confédération avait été vue comme un moyen de maintenir les pays d'Europe centre-orientale dans une salle d'attente¹⁵. Après le discours d'Helmut Kohl au Parlement polonais en juillet 1995, affirmant que la Pologne serait dans l'Union européenne d'ici la fin du siècle, Jacques Chirac se rend à Varsovie en septembre 1996 et se déclare favorable à une adhésion en l'an 2000. Alors que les dirigeants français et allemands se livrent à un « concours de beauté¹⁶ », cette situation atteste que le triangle de Weimar, dont l'un des objectifs était d'éviter une concurrence franco-allemande en Europe centrale, a échoué sur ce point¹⁷. Le rôle de ces consultations trilatérales est devenu à l'heure actuelle assez mineur – quoique les Polonais y sont attachés et souhaitent que le triangle de Weimar joue un rôle nouveau dans l'Europe élargie¹⁸.

Si l'Allemagne a toujours indiqué qu'elle entendait mener de front les deux objectifs de l'approfondissement et de l'élargissement, plusieurs inflexions importantes sont toutefois perceptibles. Lors du sommet d'Amsterdam, l'objectif de l'intégration semble marquer le pas. Le gouvernement d'Helmut Kohl adopte en effet une approche plus prudente concernant les réformes de l'UE, très en retrait au regard du programme de coalition de novembre 1994¹⁹. La venue au pouvoir d'un gouvernement rouge et vert coïncide également avec une nouvelle évolution dans l'ordre des priorités.

14. Il s'agit notamment du Pacte de stabilité en Europe proposé par E. Balladur. Florence DELOCHE, *La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne*, Étude CERI, n° 46, et « Les réactions de la France à l'élargissement à l'Est de l'Union européenne », *Notes et études documentaires*, n° 5108-09, mars 2000, pp. 51-68. Pour une analyse également des initiatives de la France (BERD, programme PHARE, etc.), voir Christian DEUBNER, « Frankreich in der Osterweiterung der EU, 1989 bis 1997 », *Politische Studien*, vol. 50, n° 363, janvier/février 1999, pp. 89-121.

15. Pour les défenseurs de cette idée, en associant les pays d'Europe centrale et orientale dès le début des années quatre-vingt-dix, la confédération devait être un espace de discussion et de rapprochement. Elle aurait permis d'aborder plus tôt les problèmes qui n'ont commencé à l'être qu'à partir de 1998, avec l'ouverture des négociations d'adhésion. Le politologue allemand C. Deubner écrit à propos de la confédération : « Avec le recul de 1998, elle peut apparaître comme une chance manquée. Car les Européens de l'Est sont aussi de toute façon restés dans la 'salle d'attente', mais ils commencent seulement tardivement à élaborer un cadre pour un travail commun entre eux et avec l'UE » (nous traduisons). C. DEUBNER, « Frankreich in der Osterweiterung... », *ibid.*, p. 97. Cependant, pour les pays d'Europe centrale cette confédération était inacceptable en ce qu'elle incluait l'URSS.

16. Selon le mot d'un conseiller de Gerhard Schröder. Entretien avec Reinhard Silberberg, conseiller pour les affaires européennes, chancellerie fédérale, Berlin.

17. Entretien avec Claude MARTIN, *op. cit.*

18. Voir par exemple *Gazeta Wyborcza*, 17 juin 2004, p. 12.

19. B. LIPPERT, K. HUGHES, H. GRABBE et P. BECKER, « En dehors de l'UM, il n'y a pas d'étape identifiable conduisant vers l'union politique », *in op. cit.*, p. 15.

Tensions entre les objectifs de politique européenne, des relations bilatérales et de la politique intérieure

Désormais, il n'est plus question de fixer une date pour l'adhésion des pays candidats, en particulier de la Pologne. Dans sa déclaration de politique étrangère du 10 décembre 1998, le chancelier Schröder affirme, à l'adresse des députés de la CDU et du FDP :

Sous votre gouvernement on a promis aux Polonais : en l'an 2000 vous serez dans l'UE. C'est une promesse qui ne sera pas tenable pour des raisons économiques. Avec ça vous avez créé des problèmes que nous devons maintenant résoudre. Ce sont les faits ! (...) Nous disons : nous voulons l'élargissement de l'UE à l'Est, et nous voulons créer les conditions pour cela. (...) (La) question « Quand ? » démontre une approche déraisonnable de ce problème. Nous sommes au début d'un processus de négociation qui est terriblement compliqué et pour lequel des moyens financiers considérables sont nécessaires. Celui qui se croit en mesure, au début d'un tel processus qui est extrêmement compliqué (...), de fixer maintenant une date concrète, commet une grosse erreur²⁰.

Cette position ne relève pas seulement des escarmouches visant à un démarcage très rhétorique par rapport au gouvernement précédent, mais elle sera défendue avec constance par le gouvernement rouge et vert jusqu'à ce que la date et les participants du premier élargissement aient été définitivement fixés par les Quinze. Elle exprime une prise de conscience de la part des Allemands de la difficulté des processus de transformation engagés dans les pays candidats et de l'ampleur des problèmes à régler, qui avaient été sous-estimées²¹. Aussi, à Göteborg en juin 2001, Gerhard Schröder s'est-il opposé à la volonté de la Grande-Bretagne et des pays nordiques de préciser une date d'adhésion, envisagée en 2004, et finit par se rallier à cet objectif pour ne pas apparaître comme le principal trouble-fête de l'élargissement²². Il était appuyé par Jacques Chirac, l'Allemagne et la France se retrouvant ainsi sur des positions assez proches. Par la suite, G. Schröder et son parti, favorables à un modèle d'adhésion

20. Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, (Procès-verbal sténographique des séances plénières), Bonn, 14/14, p. 825 (nous trad.).

21. Le chancelier a fréquemment souligné la dimension processuelle de l'élargissement. Voir par exemple la conférence de presse de G. SCHRÖDER et J. BUZEK à Varsovie, le 5 novembre 1998, bpa – Bundespressarchiv – pk/98105c, p. 4 : « J'ai expliqué à mes collègues (de l'UE) que je conçois les négociations de l'adhésion comme un processus par lequel les différentes parties – ceux qui sont désireux d'adhérer comme les pays déjà membres – doivent entreprendre des efforts vraiment avec toute leur énergie pour créer la convergence nécessaire à une adhésion. »

22. Entretien avec un représentant du gouvernement allemand, ministère fédéral des Affaires étrangères.

différenciée dans le temps, ont continué à souligner que l'entrée de chaque pays dépendrait de l'avancement des réformes internes²³.

D'autre part, dans le contexte de la préparation du sommet de Berlin, le nouveau gouvernement a donné une priorité claire aux réformes de l'UE – nécessaires pour lui permettre d'accueillir de nouveaux membres – par rapport à l'élargissement²⁴. De fait, la question de ces réformes a été dominée par l'objectif premier de la politique européenne de la nouvelle coalition : réduire la contribution nette de l'Allemagne à l'UE, conformément à la plate-forme électorale du SPD et des verts²⁵. Cette exigence était liée au sentiment, exprimé principalement par les leaders du SPD, de la CSU et les *Länder*²⁶, relayés par quelques magazines et journaux, que « ce sont toujours les Allemands qui paient pour tout le monde ». Une telle analyse, qui apprécie les avantages que Berlin tire de sa participation à l'UE à partir d'une simple opération arithmétique, donne sans doute une image très inexacte des intérêts de l'Allemagne²⁷. Mais elle a aussi conduit à lier la question de l'élargissement à celle de la réforme des politiques agricole et structurelle. Alors que l'Allemagne est le plus important contributeur net de l'UE, elle était aussi préoccupée d'éviter une augmentation des dépenses agricoles de l'Union et s'est prononcée contre l'extension du système des aides directes aux nouveaux membres après 2006 – un point sur lequel elle n'a pas été suivie.

En outre, les *Länder* ont posé leurs conditions à la ratification du traité de Nice, demandant au préalable l'élaboration d'un « catalogue des compétences », c'est-à-dire un texte juridique de l'Union délimitant les pouvoirs des institutions européennes, et précisant les compétences respectives des États et des *Länder*²⁸. Le compromis obtenu par le chancelier (qui a proposé à Nice l'organisation d'une conférence intergouvernementale à cette fin en 2004) a

23. Ainsi, lors de sa rencontre avec le premier ministre polonais J. Buzek, peu après le sommet, G. Schröder relativisait la portée des conclusions de Göteborg. Klaus BACHMANN, « Aus dem Duz-Freund wird Herr Kanzler » (L'ami que l'on tutoyait devient M. le chancelier), *Der Tagesspiegel*, 19 juin 2001. Sur le lien entre l'adhésion et les efforts des candidats, voir par exemple la résolution du SPD sur l'Europe prise au congrès de Nuremberg, « Verantwortung für Europa. Deutschland in Europa », 19-23 novembre 2001, p. 15 (doc. SPD).

24. Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, doc. cit., pp. 822 A, 823 B-C (G. Schröder) ; p. 833 (J. Fischer), etc.

25. Peter Struck, chef du groupe parlementaire du SPD, résumait ainsi la question, dans le débat sur la politique européenne du gouvernement qui eut lieu peu avant le sommet de Berlin : « À la différence du gouvernement précédent, nous ne ferons aucune politique du carnet de chèque » (in Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, doc. cit., p. 830).

26. Par exemple, dans un texte de prise de position consacré à l'élargissement, le *Land* de Bavière parle de « d'injustices structurelles » et de la nécessaire réforme du système de financement de l'UE, « EU-Osterweiterung. Forderungen Bayerns », doc. communiqué par la représentation du *Land* de Bavière, 14 mars 2000, p. 8.

27. Ainsi le Système monétaire européen a servi l'hégémonie économique allemande.

28. « EU-Erweiterung. CDU/CSU drohen mit Nein », *Die Welt*, 6 juin 2000. Voir aussi le texte du *Land* de Bavière, « EU-Osterweiterung », doc. cit., p. 9, §15 : « Le conflit entre approfondissement et élargissement ne peut être résolu que si l'UE se limite aux défis réellement européens, mais en recevant pour cela l'instrument nécessaire ».

permis la conclusion du traité, mais ce chantage atteste les tensions qui traversent le fédéralisme allemand et affectent la politique européenne de Berlin. Par un étrange retour de situation, ce qui fut au départ la concession d'un chancelier sous la contrainte des *Länder* soucieux de limiter les prérogatives de l'UE aboutit, à la suite de la mobilisation sur la scène européenne d'une multitude d'acteurs, à un résultat tout autre que celui escompté par ceux qui avaient exigé le principe de cette conférence : la Convention et la constitution de l'UE.

Le gouvernement a répété à maintes reprises qu'il y avait une grande continuité dans la politique allemande relative à l'élargissement et dans la poursuite des deux objectifs qui définissent la stratégie européenne de l'Allemagne. Sans doute le discours tenu depuis le sommet d'Amsterdam pourrait être résumé en des termes proches de ceux de George Orwell, par la maxime : « Les objectifs de l'intégration et de l'élargissement sont égaux, mais l'un est plus égal que l'autre. » De plus, si l'Allemagne a pris position pour d'importantes réformes financières et un allègement des politiques agricole et structurelle, les positions du SPD sont en retrait sur la question de l'intégration politique²⁹. Ces évolutions tiennent moins au changement de majorité qu'à l'étape nouvelle dans laquelle sont entrés, à la suite de l'ouverture des négociations d'adhésion, le processus d'élargissement et celui de l'intégration. Outre que le renforcement de l'intégration, nécessaire à l'élargissement, a créé des tensions au sein du fédéralisme allemand, l'Allemagne a été confrontée, avec l'avancement du processus d'élargissement, à ses conséquences financières, qui la concernent au premier chef.

Ces contradictions internes entre les objectifs de la politique européenne de Berlin ont rendu celle-ci particulièrement complexe, d'autant que deux séries de facteurs contribuent également aux ambivalences de cette politique : les relations bilatérales et l'agenda politique interne. Plusieurs incidents sont venus rappeler régulièrement la sensibilité des relations germano-polonaises, tels que la « guerre des résolutions » en 1998³⁰, ou ceux suscités par la campagne de lettres des « expulsés » (expatriés des territoires allemands jusqu'en 1945). Ces lettres, adressées aux autorités locales en Pologne par les expulsés afin de faire valoir leurs droits, ont conduit à la formation d'un mouvement populaire, mobilisant 80 000 Polonais en faveur de la modification de la

29. La place consacrée à l'avenir des institutions politiques de l'UE dans la résolution du SPD sur l'Europe élaborée en 2001 est tout à fait mineure (quelques lignes très allusives dans un document d'une vingtaine de pages). En revanche, la question de la délimitation des compétences de l'UE est centrale, « Verantwortung für Europa », doc. cit., § 9-10. Cela s'explique certes par la perspective de la Convention, mais il n'en reste pas moins que ce document tranche avec les grands textes de politique européenne allemands qui ont précédé.

30. « Der deutsch-polnische Papierkrieg ist zu Ende », *Frankfurter Allgemeinezeitung*, 23 juillet 1998. Il s'agissait d'une résolution du Bundestag concernant les expulsés et les minorités allemandes, et de la réponse de la Diète polonaise, qui ont envenimé les relations bilatérales (les Polonais ont pensé que le texte allemand conditionnait l'adhésion à la reconnaissance par Varsovie des droits des expulsés, ce qui a été ensuite démenti).

législation sur le droit de bail, réalisée en 1998³¹. Si l'opinion allemande considère les revendications des expulsés de manière dubitative, leurs actions ont une répercussion médiatique importante en Pologne et font surgir émotions et passions³².

L'élection de Gerhard Schröder a aussi suscité beaucoup d'inquiétudes. La deuxième phase de l'*Ostpolitik* menée par le SPD, qui a affirmé son soutien au gouvernement Jaruzelski confronté à la contestation de Solidarnosc dans les années quatre-vingt³³, a fortement marqué les mémoires. En outre, la campagne électorale menée par G. Schröder n'était pas de nature à rassurer, qui, soulignant les lacunes de la politique européenne du gouvernement Kohl, avait agité l'épouvantail d'un afflux de main-d'œuvre polonaise. Lors de sa première visite en Pologne, le chancelier a ensuite expliqué pourquoi, contrairement à son prédécesseur, il ne lui paraissait pas souhaitable de fixer une date pour l'adhésion de la Pologne³⁴. Enfin, l'opinion publique polonaise avait plus d'affinités avec l'homme du Sud à la physionomie joviale, catholique, qu'avec l'Allemand du Nord, le social-démocrate agnostique.

Le style pragmatique du nouveau chancelier, son discours en faveur d'un nouveau réalisme et d'une meilleure défense des intérêts allemands exprimaient également un rapport différent au passé et à l'histoire, comme l'ont signalé les controverses sur le mémorial de l'holocauste à Berlin³⁵. Gerhard Schröder, après avoir décliné l'invitation des Français aux commémorations de la fin de la Première Guerre mondiale, jugeait aussi superflu de se rendre sur la tombe du soldat inconnu lors de sa première visite à Varsovie en novembre 1998. Les premiers faux pas du chancelier rappellent, si besoin était, l'importance du symbolique et des mots dans les relations internationales. Quelques mois plus tard, il adopte un tout autre style. Aux Français, il dit les mots qui sont les leurs, il tente de les séduire ou de les amadouer par une stratégie

31. Klaus BACHMANN, *Polens Uhren gehen anders. Warschau vor der Osterweiterung der Europäischen Union*, Stuttgart/Leipzig, Hohenheim Verlag, 2001, pp. 286 et s. Le traité germano-polonais de 1991 a laissé ouverte la question des indemnisations des expulsés. La campagne de lettres engagée depuis lors a fait craindre que, avec l'adhésion de la Pologne, les expulsés, qui ont des titres de propriété, n'obtiennent auprès de la cour de justice européenne la restitution des maisons qui étaient les leurs avant la guerre, pour lesquelles les Polonais n'ont reçu de l'État que des baux.

32. La coexistence au sein de la « maison commune européenne » ne paraît pas avoir résorbé ce problème lié à la seconde guerre (comme l'ont montré les difficultés récentes et la résolution de la Diète polonaise en septembre dernier).

33. Jerzy MACKOW, « Die Entspannungspolitik der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Entwicklung in Polen in den siebziger und achtziger Jahren », *Zeitschrift für Politik*, n° 4, décembre 1993, pp. 372-392. L'analyse qui est faite de l'*Ostpolitik* est beaucoup moins critique chez des auteurs allemands.

34. Conférence de presse de G. SCHRÖDER et J. BUZEK à Varsovie, doc. cit., 5 novembre 1998, p. 3.

35. Voir le commentaire acerbe de C. VON MARSHALL, « Unbedarf », *Die politische Meinung*, n° 349, décembre 1998, p. 35.

d'homonymie³⁶. Aux Polonais, il témoigne sa fidélité au passé et aux symboles auxquels ils tiennent. Il fait les gestes de révérence attendus. Célébrant le trentième anniversaire de l'agenouillement de Willy Brandt devant le mémorial de l'insurrection du ghetto, le chancelier Schröder rappelle de manière appuyée l'importance du passé³⁷ – en s'efforçant aussi d'expliquer le sens de l'*Ostpolitik* menée par le SPD dans les années quatre-vingt. Il affirme, dans des termes à forte connotation morale, que l'adhésion de la Pologne « est un commandement de la justice au regard de l'histoire ».

Peu après, au sommet de Nice, la proposition française visant à accorder à la Pologne un nombre de voix inférieur à celui de l'Espagne au sein du conseil a donné au chancelier l'occasion de démontrer sa disposition à défendre les intérêts de Varsovie. L'incident, très largement commenté dans la presse polonaise, a suscité indignation et amertume quant à la politique de la France et valu au chancelier d'être encensé. Quelques jours plus tard, G. Schröder affirme dans son discours de Weiden la nécessité d'un délai de transition avant l'instauration de la libre circulation des personnes, afin de protéger le marché du travail allemand³⁸. Alors que la composante polonaise de ce problème était essentielle dans le débat allemand, la mise en place du moratoire, perçue comme une clause léonine et humiliante, est l'un des points les plus sensibles en Pologne. Néanmoins, dans le contexte évoqué, marqué également par la résolution de la question de l'indemnisation du travail forcé, les relations germano-polonaises ont été moins affectées par cette requête qu'on ne pouvait le craindre. Nous analyserons cette question en détail plus avant. Elle montre la double contrainte qui a marqué la politique allemande relative à l'adhésion de la Pologne. La politique européenne de Berlin a une incidence importante sur la qualité des relations bilatérales. Si cette politique a quelquefois semblé incohérente, c'est qu'elle est prise entre les exigences de l'agenda politique interne et celles des relations germano-polonaises, dont la conciliation demande parfois un certain art de la rhétorique.

36. Par exemple, dans son discours à l'Assemblée nationale le 30 novembre 1999, G. Schröder parle d'« Europe puissance », une expression chère aux dirigeants français qui n'a pas d'occurrence dans le débat politique allemand. Son conseiller M. Steiner annonce, à la veille du sommet de Nice, que l'Allemagne entend y jouer le rôle d'une « force tranquille » (reprenant ainsi le « logo » du candidat F. Mitterrand dans la campagne électorale qui l'a porté au pouvoir en 1981), www.assemblee-nationale.fr/6/6q5.htm ; et le texte de la conférence de presse de M. Steiner le 4 décembre 2000 à la chancellerie fédérale, doc. à usage interne communiqué par la chancellerie, « Briefing », Be/Sc, p. 3.

37. La comparaison des propos de G. Schröder à Varsovie le 5 novembre 1998 et le 6 décembre 2000 est à cet égard très significative, même si le contexte se prête évidemment à une posture différente (anniversaire de la signature du traité germano-polonais, inauguration d'une place W. Brandt). L'image de W. Brandt agenouillé « est devenue symbole de ce que nous devons assumer le passé, que ceci est une condition pour pouvoir gagner le futur », conférence de presse de G. SCHRÖDER et J. BUZEK, Discours au Parlement de Varsovie, doc. cit., 5 novembre 1998, www.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix_25621_1706.htm ; et *ibid.*, /ix_25620_1706.htm.

38. « Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der Regionalkonferenz Oberpfalz 2000 am 18.12.2000 in Weiden », www.bundesregierung.de/dokumente/Rede.

Le débat suscité en Allemagne par l'élargissement de l'Union européenne à l'Est a porté plus sur les modalités et le moment de l'élargissement que sur son bien-fondé, objet d'un consensus parmi les principales forces politiques et les acteurs sociaux. Les problèmes les plus débattus dans l'espace public allemand ont concerné la levée des contrôles aux frontières, l'environnement, le marché du travail et plus généralement les effets de l'élargissement pour les régions frontalières. Les craintes relatives à la diffusion de la criminalité, des réseaux mafieux et de prostitution implantés de l'autre côté de la frontière (en Pologne et en République tchèque) expliquent que les Allemands (en particulier les *Länder*) n'aient pas été favorables à une abolition des frontières concomitante à l'adhésion. Cette question sera réglée dans le cadre des accords de Schengen. Un autre problème important est celui de l'existence de normes environnementales moins strictes dans les pays voisins, qui mobilise les associations de consommateurs, les écologistes, aussi bien que les organisations patronales. Concernant les régions frontalières, la préoccupation des habitants s'est exprimée lors des différents forums de discussion qui se sont multipliés pendant la période des négociations. Elle a conduit les députés européens de ces régions à constituer un comité parlementaire et à demander, avec succès, des aides de la commission européenne³⁹.

Les Allemands ont fait l'expérience de la réunification, ils savent que les transformations sont toujours plus longues, plus difficiles et plus douloureuses que les discours politiques ne le donnent à penser. Les habitants des nouveaux *Länder* anticipent un coût très lourd pour l'UE et une perte des aides structurelles dont ils bénéficient. D'autre part, la réunification leur a permis d'acquérir des savoir-faire. Et, alors que, nous le verrons, l'engagement et l'influence des Allemands sur la question de l'élargissement ont été marqués, ils ont aussi su mettre à profit cette expérience⁴⁰. Les acteurs les plus divers se sont mobilisés sur cette question, *Länder*, députés européens, associations, groupes d'intérêt, etc. Nous nous proposons d'examiner maintenant les stratégies des acteurs économiques, en rapport avec le développement des relations économiques, pour examiner ensuite les interactions entre les divers acteurs allemands.

39. Entretien avec Joachim WUERMEILING, député au Parlement européen (Haute-Franconie, All.), à l'origine de la création du groupe des députés des régions frontalières (pour les différents pays voisins des candidats à l'adhésion).

40. Les trajectoires des acteurs sont diverses mais l'expérience des transformations dans les nouveaux *Länder*, et/ou, pour les Allemands de l'Est, celle d'une histoire commune avec leurs voisins du bloc communiste, constituent sans aucun doute une filière de formation. Ainsi, à IG Metall, la personne (originnaire de la RDA) chargée à la fois des nouveaux *Länder* et des pays d'Europe centre-orientale auprès du président a contribué au début des années quatre-vingt-dix à l'implantation de cette fédération dans la Saxe. Au DGB (Confédération syndicale allemande), l'actuel coordinateur des programmes syndicaux à Budapest (précédemment à Varsovie) avait été mandaté dès la fin 1989 à Berlin Est afin d'y conseiller les syndicalistes. Un autre exemple est celui de Petra Erler, Est-Allemande en charge notamment des négociations avec la Pologne et les pays baltes dans le cabinet du commissaire européen à l'élargissement G. Verheugen (1999-2004). Elle a été secrétaire d'État auprès du Premier ministre du dernier gouvernement de la RDA, responsable de l'intégration de la RDA dans la Communauté européenne.

II – La politique des groupes d'intérêt

Les groupes d'intérêt allemands ont vu dans l'élargissement à l'Est un enjeu essentiel comme l'attestent les documents de prise de position, les programmes mis en œuvre et l'énergie qu'ils lui consacrent. Il affecte la situation des travailleurs, chefs d'entreprises et agriculteurs en Allemagne beaucoup plus que ne l'ont fait les élargissements précédents. Cette spécificité tient à la proximité géographique et à l'importance des échanges économiques tissés entre l'Allemagne et ces pays. Elle renvoie d'autre part à l'écart existant entre les niveaux de vie et structures sociales des anciens et des nouveaux membres de l'UE, sans commune mesure avec les situations précédentes.

Les échanges commerciaux entre l'Allemagne et la Pologne ont été plus que multipliés par sept entre 1989 et 2003. Ce pays est le douzième partenaire de l'Allemagne pour les exportations, devant la Russie notamment. Si sa part relative dans le commerce allemand est modeste (2,5 % pour les exportations en 2003, 3 % pour les importations), on comprend mieux les enjeux que représente l'élargissement pour les entreprises allemandes en considérant la part de marché de l'ensemble des pays d'Europe centrale⁴¹ et ses potentialités de développement. En outre, la structure de ce commerce révèle l'importance de cette région dans les stratégies industrielles allemandes de segmentation de la production. En effet, une partie de ces importations correspondent à des réimportations de produits exportés pour transformation⁴². La Pologne constitue ainsi le premier partenaire des entreprises allemandes en Europe de l'Est pour la sous-traitance de façonnage⁴³, et elle s'est spécialisée au cours de la première moitié des années quatre-vingt-dix dans des secteurs intensifs en travail, principalement le textile et l'habillement. Mais le recours croissant aux investissements directs signale une évolution des stratégies des entreprises allemandes. La délocalisation de la production est réalisée de plus en plus sous la

41. Les échanges avec la Pologne, la Hongrie, les Républiques tchèque et slovaque, et la Slovénie représentent 8 % de l'ensemble des exportations allemandes (10,4 % des importations) en 2003, soit presque autant que les États-Unis ou le Royaume-Uni (à qui sont destinées respectivement 9,3 % et 8,4 % des exportations allemandes), les partenaires commerciaux de l'Allemagne les plus importants après la France. Concernant les importations, la part de marché de ces pays d'Europe centrale pris ensemble est plus importante que celle du premier pays fournisseur de l'Allemagne, la France, source : Statistisches Bundesamt et nos calculs.

42. Ce type de commerce, dit trafic de perfectionnement passif (TPP), peut être appréhendé grâce au régime douanier privilégié dont il bénéficiait, lié à un double flux commercial (exportation de produits semi-finis et réimportation de biens plus élaborés). M. ANDREFF, W. ANDREFF et F. BOUDIER-BENSEBAA, « Sous-traitance internationale de façonnage et trafic de perfectionnement passif entre les pays de l'Union européenne et de l'Europe de l'Est », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 32, n° 2, 2001, p. 7. (Lorsque nous parlons ici de sous-traitance de façonnage, c'est au sens de TPP).

43. L'Europe de l'Est occupe elle-même la première place par rapport aux autres régions du monde pour la sous-traitance des firmes allemandes – et cela était déjà vrai *avant* la chute du Mur. Sur toutes ces questions, nous renvoyons aux travaux de Fabienne BOUDIER-BENSEBAA, en particulier (avec Horst BREZINSKI), « La sous-traitance de façonnage entre l'Allemagne et les pays est-européens », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 32, n° 2, 2001, pp. 35-50.

forme d'acquisitions ou de créations d'entreprises et moins par la sous-traitance transnationale⁴⁴. Les motivations des chefs d'entreprise allemands qui investissent en Pologne sont avant tout leur présence à long terme sur le marché polonais et le coût bas de la main-d'œuvre, ainsi que, dans une moindre mesure, l'utilisation de la Pologne comme base pour gagner des marchés régionaux⁴⁵. L'Allemagne y est le quatrième investisseur étranger, après la France, les Pays-Bas et les États-Unis, mais les opérations, réalisées souvent par des PME, sont moins concentrées que celles des autres firmes étrangères et représentent donc un *maillage économique* plus étroit. Selon le recensement de la *Bundesbank*, à la veille de l'élargissement 840 entreprises en Pologne bénéficient d'une participation allemande ou sont allemandes, elles sont sensiblement plus nombreuses que les firmes à capital français ou américain⁴⁶. Pour toutes ces raisons, qui concernent les échanges commerciaux et les stratégies d'organisation de la production de l'industrie allemande, la Pologne occupe une place importante pour l'économie allemande.

L'implantation d'entreprises étrangères en Pologne a des conséquences importantes quant au développement de la coopération transnationale entre les syndicats. Il s'agit de conjurer le risque de voir s'installer aux portes de l'Allemagne une zone de dumping social. Or la présence de firmes à participation allemande en Pologne (qui emploient près de 192 000 personnes) ouvre la voie à une véritable coopération dans le travail syndical, qui passe par le développement des échanges entre les travailleurs employés par les mêmes entités (différents des simples contacts amicaux entre les organisations syndicales existant par le passé – comme le dit le responsable des relations internationales d'IG Metall, « avant, pourquoi faire coopérer ? »). Concernant les organisations patronales, elles étaient intéressées tout particulièrement à la mise en place d'un cadre juridique garantissant les transactions et les échanges (réalisé dès le milieu des années quatre-vingt-dix). Si les prémices de l'intégration économi-

44. Les investissements directs en Pologne (ou dans les pays voisins) recouvrent cependant la sous-traitance de nombreuses entreprises locales, qui produisent pour la filiale polonaise de la firme allemande ; mais cette forme de sous-traitance ne passe donc plus par l'échange international.

45. Pour, respectivement, 78 %, 74 % et 38 % des répondants, selon une étude polonaise réalisée auprès de 39 entreprises allemandes. Aleksandra GRZESIUŁ, « Market Orientation of German Companies on the Polish Market. Report on the Research », Zachodniopomorska Szkoła Biznesu, Szczecin, septembre 2001, p. 19.

46. Sources : *Bundesbank*, <http://www.bundesbank.de> et l'office de privatisation polonais PAIZ, www.paiz.gov.pl. Concernant la position relative des différents pays (en termes de stocks d'investissements), PAIZ ne prend en compte que les opérations supérieures à un million de dollars américains, ce qui conduit à une sous-évaluation de la présence allemande (fondée sur de multiples actions économiques, parfois minuscules) par rapport aux Français et aux Américains. La *Bundesbank* recense les entreprises à participation allemande dont le capital total est supérieur à 3 millions d'euros (donc moyennes ou grandes) et le nombre de personnes employées. Les données de l'office central des statistiques polonais, établies à partir de critères très différents, sont difficilement comparables aux précédentes, mais elles indiquent que les firmes ayant bénéficié d'un investissement allemand sont en 2003 six fois plus nombreuses que celles à participation française.

que entre l'Allemagne et la Pologne remontent aux années soixante-dix, de manière liée à l'*Ostpolitik*⁴⁷, la perspective de l'adhésion a accéléré ce processus.

Face à ces enjeux, les groupes d'intérêt allemands ont développé une stratégie complexe, qui visait tout à la fois à favoriser des transformations internes en Pologne ou dans les autres pays d'Europe centrale et orientale (acquis communautaire, pratiques sociales), à influencer sur la définition des règles de l'UE s'appliquant aux nouveaux membres (délais de transition, etc.), et à apporter des réponses internes aux défis de l'élargissement. Par exemple, concernant le risque de pressions sur le marché de l'emploi et le niveau des salaires, le DGB (Confédération syndicale allemande) a plaidé pour la mise en œuvre au niveau de l'UE de délais de transition pour la libre circulation des travailleurs et des services. D'autre part, les syndicats ont fait pression en faveur de l'adoption en Allemagne d'une loi relative à l'adjudication des marchés publics dans le secteur du bâtiment (contraignant toutes les entreprises intervenant sur ces marchés, allemandes et étrangères, à respecter les conventions salariales nationales). Pièce maîtresse du programme de réformes du premier gouvernement Schröder, cette loi, votée par le *Bundestag*, a été bloquée par le *Bundesrat* (mais elle figure toujours dans les objectifs de la coalition réélue en 2002). Le DGB s'est activé aussi en faveur d'un code sur la « responsabilité générale des chefs d'entreprise » (qui, dans le cas de sous-traitances multiples réalisées par une entreprise, tiendrait celle-ci pour responsable du respect de la législation sociale à tous les niveaux de la chaîne). Si le DGB a défendu ce projet pendant longtemps, l'élargissement de l'Union européenne à l'Est a singulièrement accru l'importance de cette loi, qui a été vue comme une réponse aux difficultés suscitées par la libre circulation des services⁴⁸. De manière plus large, d'autres éléments permettent d'agir sur les facteurs des migrations du travail entre l'Allemagne et les pays voisins. Ainsi, au niveau de la coopération transfrontalière, les conseils syndicaux interrégionaux ont mis en place divers programmes et consultations concernant le marché de l'emploi, la formation professionnelle des jeunes et le chômage⁴⁹. À long terme, c'est bien le sens de l'intensification de la coopération avec les syndicats polonais et des transferts de savoir-faire depuis une quinzaine d'années que de permettre une amélioration du cadre social et des salaires. De même, chaque groupe d'intérêt a utilisé les divers registres à sa disposition, les réponses apportées étant complémentaires.

La coopération bilatérale est un élément essentiel des stratégies des groupes d'intérêt pour faire face aux problèmes posés par l'entrée de la Pologne

47. Voir à ce sujet la discussion suscitée par l'*Ostpolitik*, polémique (dans la presse française et polonaise) ou théorique, Michael KREILE, *Osthandel und Ostpolitik*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1978, pp. 115 et s. L'auteur argumente, contre la thèse qui voit dans la politique extérieure de W. Brandt l'expression des intérêts du système économique ouest-allemand, que l'*Ostpolitik* est avant tout une fonction de la politique inter-allemande.

48. Entretien avec Volker ROSSOCHA, chargé de la question des migrations auprès du comité directeur fédéral du DGB, Berlin.

49. Entretien avec Ryszard MATUSIAK, membre du conseil intersyndical régional Elbe-Neiße, représentant de Solidarnosc à Jelenia Góra (Pl.).

dans l'UE. Elle s'inscrit certes dans un cadre plus large que celui de l'élargissement mais elle l'a parfois anticipé très tôt⁵⁰. Elle prend des formes diverses, celles des relations entre les organisations nationales et leurs directions, de la coopération régionale, particulièrement intense (au niveau des branches, des chambres de commerce, etc.), de la coopération transfrontalière⁵¹, en particulier au sein des conseils syndicaux interrégionaux. Enfin, on doit évoquer ici la coopération des syndicats de branche à travers les comités d'entreprise européens.

La première association patronale indépendante de l'État est formée en Pologne en 1989⁵². C'est surtout la Confédération des associations patronales allemandes (BDA⁵³) qui met en place divers programmes de formation et de soutien. Ils concernent les modalités de création, de fonctionnement et le rôle d'une association patronale, ainsi que, d'autre part, les négociations collectives, le droit du travail, etc. Les chambres de commerce jouent aussi un rôle important au niveau des régions frontalières.

Concernant les relations entre les syndicats, la situation est plus complexe et porte la marque de la politique suivie par le SPD dans les années quatre-vingt. À partir du moment où l'état de guerre est instauré en décembre 1981 et où Solidarnosc entre dans la clandestinité, le DGB considère le syndicat illégal avec suspicion. Il est vrai que certains groupes et individualités – en particulier Erwin Kristoffersen, responsable des affaires internationales – se démarquent de la ligne officielle du DGB et apportent une aide matérielle à Solidarnosc, mais il s'agit d'actions de solidarité qui ne se manifestent pas dans l'espace public. Cette évolution du DGB est d'autant plus singulière qu'elle ne suscite aucune protestation importante en son sein comme cela a été le cas

50. Voir l'accord de coopération signé par l'Union des fédérations de chefs d'entreprise de Berlin et du Brandebourg (UVB) et la Confédération des employeurs polonais, « Vereinbarung », communiqué par l'UVB, 10 octobre 1991, p. 3.

51. J'appelle ici transfrontalière une coopération inscrite dans le territoire et fondée sur la contiguïté géographique (par exemple dans un rayon d'une centaine de kilomètres de part et d'autre de la frontière). Les coopérations régionales ne sont pas nécessairement transfrontalières, ainsi des organisations berlinoises travaillent avec des organisations régionales à Gdansk ou à Varsovie.

52. Concernant la transformation des relations professionnelles en Pologne, François BAFOIL, *Règles et conflits sociaux en Allemagne et en Pologne post-communistes*, Paris, L'Harmattan, 1997.

53. La représentation patronale est en Allemagne assurée au niveau national par deux organismes, qui assument des fonctions différentes (regroupées dans d'autres pays comme la France), la négociation collective et la politique sociale pour le BDA, la défense des intérêts des entrepreneurs de l'industrie pour le BDI (Fédération de l'industrie allemande). Le BDI s'est peu occupé de programmes de formation. Dans le cas de la Pologne, les Suédois ont été particulièrement actifs au début des années quatre-vingt-dix, leur organisation patronale y a détaché une personne pour appuyer la KPA. Entretien avec Renate HORNUNG-DRAUS, chef du département Union européenne et politique sociale internationale du BDA, Berlin.

pour certaines organisations communistes⁵⁴. Ainsi en France la CGT (Confédération générale du travail), dont la politique à l'endroit de Solidarnosc passe de l'appui à la réprobation, entre en crise. Plusieurs syndicats, notamment chez les enseignants, font dissidence et soutiennent Solidarnosc, par des grèves de solidarité notamment ; certains quittent la CGT⁵⁵. D'autres centrales syndicales européennes, au premier rang desquelles la CFDT (Confédération française démocratique du travail), apportent quant à elles un soutien officiel à Solidarnosc, matériel et politique.

Les initiatives de certains sympathisants au sein du DGB ont toutefois permis de maintenir des contacts pendant la période difficile, qui seront développés après la chute du Mur. Cette coopération consiste en des rencontres et des séminaires de formation, organisés en Allemagne ou en Pologne. Dès le début des années quatre-vingt-dix, le DGB a délégué à Varsovie un syndicaliste, chargé au sein du bureau de la fondation F. Ebert de la coordination des programmes syndicaux pour l'Europe centrale⁵⁶.

À la différence d'OPZZ (Alliance nationale des syndicats), issu de l'ancien syndicat officiel, doté d'un appareil et d'un savoir-faire, les militants de Solidarnosc, qui a été d'abord un mouvement social, étaient moins bien armés et désireux d'acquiescer un plus grand professionnalisme syndical. Plus largement, l'action en économie de marché au début des années quatre-vingt-dix, puis dans le cadre de l'Union européenne constitue une situation nouvelle pour les syndicats des pays d'Europe centrale. Pour les Allemands, l'enjeu est d'importance, nous y reviendrons. Une insuffisante représentation des intérêts des travailleurs en Pologne aurait une incidence sur les salaires, les prestations et la législation sociales – et donc sur les avantages comparatifs de ce pays pour les industriels allemands. L'élargissement à l'Est a considérablement renforcé cette logique⁵⁷. Toutefois, la coopération syndicale germano-polonaise reste marquée par les vestiges de la guerre froide, alors qu'opzz – qui représente actuellement environ 900 000 personnes, comme Solidarnosc – en est peu ou

54. Cette question est peu documentée. Voir sur l'attitude d'E. Kristoffersen (différente de celle des autres syndicalistes rencontrés par l'auteure en 1983, notamment chez IG Metall) le témoignage de A. HAJNIZ, *Polens Wende...*, op. cit., pp. 32-33. La présentation des faits varie beaucoup selon la position du locuteur. Certains responsables du SPD évoquent une répartition des tâches entre le parti (qui devait ménager de bonnes relations avec le gouvernement polonais) et les syndicats. Cette version est contestée par les militants. Entretien avec Thomas Voss (journaliste en Pologne en 1979-1980, il fait ensuite de la formation pour le DGB, notamment des séminaires sur la Pologne pour un groupe syndical à Francfort-sur-le-Main, en 1981-1982).

55. Entretien avec Mariannick LE BRIS, chargée des activités PECO-Balkans à la CGT, Paris. M. LE BRIS et Dominique MOGILEVSKY, « Les relations entre Solidarnosc et la CGT », doc. interne, 28 juin 2000 (l'accueil favorable fait d'abord au syndicat-mouvement n'était pas exempt d'une certaine méfiance). Il faudra attendre la fin des années quatre-vingt-dix pour que le contact entre la CGT et Solidarnosc soit rétabli ; la CGT a maintenu au contraire de bonnes relations avec OPZZ.

56. Une autre personne est responsable de l'Europe du sud-est à Budapest.

57. Entretien avec Frank HANTKE (DGB/fondation F. Ebert), responsable à Varsovie de la coopération syndicale régionale en Europe centrale, Varsovie.

prou exclue. La première rencontre entre des dirigeants du DGB et d'OPZZ, liée à un certain contexte européen, a eu lieu en 2002 – mais elle n'a pas eu de suites après les changements de direction de ces organisations⁵⁸.

Les fédérations sectorielles allemandes suivent leurs propres stratégies. La métallurgie a accordé beaucoup d'importance à la question de l'élargissement⁵⁹, et IG Metall a surmonté les difficultés des années quatre-vingt dans ses relations avec Solidarnosc, liées à l'histoire que l'on a évoquée et à son anticléricalisme. Il a chargé depuis quatre ans une permanente syndicale d'origine polonaise de la mise en œuvre de programmes de formation bilatéraux⁶⁰ et mène différentes actions de coopération en Europe centrale. (La langue demeure un obstacle majeur à l'intensification des rencontres – ce qu'elle n'est pas dans les relations avec les Français ou les Espagnols par exemple⁶¹). En outre, syndicats et employeurs ont obtenu du gouvernement fédéral en 2001 une enveloppe budgétaire destinée au financement de projets avec les pays candidats⁶² – afin de favoriser l'application de l'acquis social communautaire. Cet accord signale à nouveau les évolutions que nous avons mises à jour dans le discours et la politique fédéraux, quant à la perception de la difficulté des transformations en cours dans les pays candidats⁶³.

58. (Au niveau régional toutefois, différemment des organisations nationales, on trouve quelques cas de coopérations entre le DGB et OPZZ). Ce premier pas était lié aux évolutions en cours au sein de la Confédération européenne des syndicats. La CGT y a été acceptée en 1999 ; l'adhésion d'OPZZ était en discussion, conditionnée à la résolution du conflit sur le patrimoine syndical. (Solidarnosc a été privé des ses biens pendant la période clandestine, transférés par l'État à OPZZ, qui a fait preuve d'intransigeance sur la question de la restitution). Ce différend a été réglé l'an dernier par la justice polonaise mais la nouvelle direction d'OPZZ n'a pas maintenu sa demande d'adhésion à la CES. Ainsi les clivages de la guerre froide ont été plus facilement surmontés au niveau d'institutions comme l'OTAN que dans les organisations syndicales... Concernant les chiffres sur les adhérents d'OPZZ et de Solidarnosc (estimation fondation F. Ebert), ils varient fortement selon les sources (le vice-président d'OPZZ parlait de 1,7 million d'actifs et 500 000 adhérents retraités ; entretien avec Ryszard TEPIK, alors vice-président d'OPZZ, Varsovie).

59. Voir la politique de la Fédération européenne de la métallurgie.

60. Cette décision, plus de dix ans après la chute du Mur, peut sembler tardive au regard des initiatives prises par les autres acteurs dans le domaine germano-polonais (CSI, association d'employeurs, cf. infra) et par IG Metall dans le cas des syndicats tchèques et slovaques (une personne s'est occupée pendant six ans à temps plein de la coopération avec ces syndicats). Concernant l'action du DGB, Thomas VOSS (entretien, *op. cit.*), chargé par le comité directeur d'organiser en 1990-1992 une formation syndicale pour les Allemands de l'Est dans les *Länder* de Berlin et du Brandebourg, a été souvent sollicité par les syndicalistes polonais qui auraient souhaité un appui similaire (non pas quelques conférences mais une réelle formation). Mais ces demandes n'ont pas rencontré d'écho auprès de la direction du DGB.

61. Entretien avec Bert THIERRON, chef du département international d'IG Metall. Syndicaliste belge, il a travaillé de 1975 à 1995 pour la Fédération européenne de la métallurgie, dont il a été le secrétaire général.

62. 5,8 millions d'euros ont été engagés par le gouvernement fédéral pour ces projets en 2003-2005 (le programme a commencé plus tardivement que prévu du fait des difficultés budgétaires).

63. « Nous avons dit : ou bien nous les aidons, ou bien nous aurons tous un jour des difficultés », entretien avec B. THIERRON, *ibid.* Les priorités d'IG Metall concernent la mise en œuvre du dialogue social, particulièrement aux niveaux sectoriel et des entreprises, ainsi que la santé et la sécurité sur les lieux de travail.

L'essor des investissements allemands en Pologne, les implantations d'entreprises favorisent et rendent nécessaire le développement des relations entre les syndicats. Ils donnent lieu à des échanges d'informations sur les conditions de travail, les droits sociaux et la politique de la direction dans les firmes similaires. Dans le cas de filiales du même groupe, les comités d'entreprise européens (CEE), structures transnationales, constituent également un vecteur de la coopération bilatérale. En effet, la coordination de chaque conseil européen est assurée par un pays, en général celui où se trouve le siège du groupe, et la formation est dispensée par le syndicat de branche (ainsi IG Metall assure la coordination de CEE de ce secteur, Siemens, Volkswagen, etc.). Si les pays candidats ne sont concernés que depuis peu par la directive européenne de septembre 1994⁶⁴, nombre de multinationales allemandes ont depuis plusieurs années associé aux CEE des représentants des filiales de ces pays – à la demande, souvent, du syndicat de branche ou du CEE⁶⁵. Dans d'autres cas, lorsque cela n'a pas été possible (comme chez Siemens, entreprise plus conservatrice dans le domaine social), IG Metall a négocié la tenue de réunions d'information annuelles entre les délégués syndicaux des pays de l'Est et les dirigeants du groupe en Allemagne. La « diplomatie syndicale⁶⁶ » a donc changé de nature avec l'intensification des liens économiques et la perspective de l'élargissement. Les contacts à la « base », au niveau des entreprises notamment, se sont développés.

D'autre part, un tissu de relations se construit progressivement entre les régions situées de part et d'autre de la frontière, qui a été pendant plusieurs décennies peu perméable aux échanges humains⁶⁷. Pourtant dès la chute du Mur, certains acteurs se sont efforcés de construire des relations. Si les associations patronales ne peuvent se prévaloir de la culture internationaliste des organisations ouvrières (certes mise à mal par l'*Ostpolitik* et la guerre froide),

64. Sur les relations entre syndicats et CEE, voir Ann P. BRANCH, « The Impact of the European Union on the Trade Union Movement », in Richard BALME, Didier CHABANET et Vincent WRIGHT, *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe*, Paris, Presses de sciences po, 2002, pp. 279-311. Pour une étude comparée des structures de ces conseils d'entreprise européens, différenciées selon les problèmes rencontrés dans les entreprises, cf. Robert SEIERT, « A Comparison of the Structures of Selected European and World Works Councils », *Arbeitsheft* n° 14, Berlin, Otto Brenner Stiftung, février 2000.

65. Le cas slovaque de Volkswagen et de l'action du CEE auprès de la direction en Allemagne, qui a obtenu contre le dirigeant local la participation au CEE de représentants de ce site, est souvent cité dans les milieux syndicaux, entretien avec Emil MACHYNA, président de OZ KOVO, République slovaque, Francfort-sur-Oder. Lorsqu'ils apprennent la création d'une filiale en Pologne par exemple, les membres du comité d'entreprise en Allemagne s'adressent à IG Metall pour établir un contact avec les Polonais. La fédération métallurgique s'informe auprès de Solidarnosc ou d'OPZZ pour savoir s'il existe une section syndicale dans l'usine concernée et obtenir un contact avec celle-là.

66. Entretien avec Karin ALLEWELDT, chargée de la politique syndicale en Europe centrale et orientale et des questions d'élargissement, département international du DGB.

67. Sur la perception et le rôle de la frontière Oder-Neiße, voir François BAFOIL, *Règles et conflits sociaux...*, *op. cit.*, pp. 205 et s. ; *Idem*, « Post-Communist Borders and Territories. Conflicts, Learning and Rule-Building in Poland », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, n° 3, septembre 1999, pp. 567-582.

l'activisme dont font preuve certaines de ces associations n'est que plus notable. Quelques semaines après la signature du traité d'amitié germano-polonais, l'Union des associations d'entrepreneurs de Berlin et du Brandebourg (UVB) – qui vient de s'élargir pour englober les associations de Berlin Est et du Brandebourg – convie à sa « Journée de l'entreprise » en octobre 1991 les dirigeants de la confédération polonaise des employeurs. Un accord de coopération est signé, que ces institutions voient comme « une contribution importante pour encourager le développement économique des deux régions et l'entente entre les voisins que sont l'Allemagne et la Pologne ainsi qu'un pas supplémentaire en direction d'une Europe commune⁶⁸ ». L'objectif de cette coopération est d'aider les entrepreneurs polonais à mettre sur pied des structures de représentation. La première conférence réunissant les présidents des associations régionales polonaises et les adhérents de l'UVB a lieu en décembre. Les activités développées les années suivantes sont multiples : l'Institut de formation de l'UVB dispense des séminaires en Pologne, forme à Berlin des jeunes sur des questions de « management », de marketing, de contrôle financier ; des groupes de travail mixtes sont mis en place, des places de stagiaires proposées au sein des fédérations d'entreprises de Berlin et du Brandebourg... Ces différents projets sont financés d'abord par la Fondation pour la coopération germano-polonaise, le programme gouvernemental *Transform*, les fondations politiques, le *Land* de Brandebourg pour les stages. Cette coopération est établie avec les régions polonaises frontalières ainsi qu'avec celles de Gdansk (où se trouve l'une des associations patronales régionales les plus structurées) et de Varsovie. Elle a évolué dans le temps, elle s'est fixé notamment pour objectif « d'encourager le passage de l'économie polonaise aux structures de l'économie de marché et son intégration aux structures de l'Union européenne⁶⁹ » et ses financements sont maintenant européens plus que nationaux (ce qui rend plus difficile l'élaboration de projets).

68. « Vereinbarung », doc. cit. p. 3. L'UVB (qui regroupait jusqu'en 1990 les fédérations patronales de Berlin Ouest) s'est située dès la chute du Mur dans la perspective d'un espace économique unique pour les *Länder* de Berlin et du Brandebourg – dont l'unification administrative n'a pas abouti jusqu'ici (entretien avec Norbert BRACKA, responsable de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est pour l'UVB et des projets avec ces pays au sein du centre de formation de l'UVB, Berlin. Ingénieur polonais travaillant en RDA, il a été recruté en 1991 pour développer la coopération avec la Pologne).

69. Selon les termes de l'accord conclu avec l'association patronale de Varsovie et de la Mazovie : « Kooperationsvereinbarung », 18 mars 1999. Avec la mise en œuvre de financements communautaires pour les pays candidats, les États membres sont devenus plus parcimonieux dans l'attribution de fonds sur la base de programmes nationaux. Ainsi la Pologne ne relève plus du domaine de *Transform* depuis 1999. Cela a incité le centre de formation de l'UVB à mettre sur pied des projets avec la Biélorussie, concernée par ce programme. On voit bien ici les interactions qui se développent entre l'État et les groupes d'intérêt. Pour la Pologne, des financements de l'Union sont recherchés mais cette quête auprès de la « bureaucratie bruxelloise » est jugée plus difficile qu'avec l'État national, très coûteuse en temps et en énergie (entretien, *ibid.*).

D'autres organismes comme les chambres de commerce ou d'artisanat jouent aussi un rôle important⁷⁰. Par ailleurs des Conseils syndicaux interrégionaux ont été mis en place, celui de l'Elbe-Neiße dès 1989⁷¹ (qui inclut aussi le Nord de la Bohême), le CSI de Poméranie en 1993 et celui de la Viadrine plus tardivement, en 1998. Ils sont le vecteur de la politique transfrontalière des syndicats en matière de marché de l'emploi (cf. *supra*). Ainsi, le CSI de l'Elbe-Neiße a suscité des rencontres entre les administrations du travail locales, dont la pratique a été ensuite institutionnalisée⁷². Les CSI permettent aussi de développer les coopérations régionales pour certaines branches, ou de mettre en rapport les syndicalistes d'entreprises fabriquant des produits similaires.

L'engagement des acteurs sociaux allemands est donc à la mesure des intérêts en jeu : intérêts commerciaux et industriels pour les uns, économiques et sociaux pour les autres (l'emploi, le niveau des salaires et le système de relations professionnelles à l'allemande⁷³). Cet activisme en Pologne s'inscrit, on l'a dit, dans le cadre de stratégies complexes qui se déploient à plusieurs niveaux, jugés complémentaires. Dans quelle mesure la mobilisation de ces acteurs au niveau national contribue-t-elle à expliquer les évolutions de la politique fédérale en matière d'élargissement ?

III –Préférences nationales et politique européenne

Les discussions qui ont eu lieu sur l'introduction de délais de transition pour la libre circulation des travailleurs et sur le dossier agricole permettent de préciser ce rôle.

Les craintes d'un afflux de main-d'œuvre lié à l'élargissement, problème sensible dans l'opinion publique, ont suscité très tôt des prises de position des acteurs allemands, des syndicats et des *Länder* en particulier. Mais les positions des groupes d'intérêt divergeaient au départ. La Fédération allemande des paysans (DBV) était opposée à la mise en place de délais de transition. En effet,

70. À la suite de l'obtention par les partenaires sociaux de l'enveloppe budgétaire évoquée plus haut, pour favoriser le dialogue social dans les pays voisins, les associations patronales ont chargé l'Association des chambres de commerce et d'industrie de la coordination des projets proposés dans ce cadre.

71. Il est officiellement fondé en 1993, mais sa véritable naissance est antérieure. Dès la chute du Mur, et alors que l'avenir politique de la RDA reste indéterminé, Manfred Wagner, militant très actif dans le CSI de la Sarre (le premier en Europe) et lié aux milieux oppositionnels de Cracovie, prend contact avec des membres de Solidarnosc à Jelenia Góra et des militants du DGB afin de susciter la formation de ce conseil. Par la suite, les entreprises où travaillaient nombre de ces syndicalistes font faillite et il faut un certain temps pour remettre sur pied une structure (entretien avec R. MATUSIAK, *op. cit.*)

72. Ce qui fait dire à R. Matusiak : « Nous avons été en quelque sorte des ambassadeurs ».

73. Sur le lien étroit existant entre l'activisme syndical, la défense du système de relations professionnelles national et plus largement celle d'un « modèle social européen », Catherine IFFLY, « Unions, Transnational Action and New Responses to European Integration and Globalization. Hypotheses from a Case Study », *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (à paraître).

l'agriculture allemande emploie nombre de travailleurs saisonniers, principalement des Polonais (200 000 chaque année), mais ce recours est limité par des quotas⁷⁴. L'Association des chambres de commerce et d'industrie allemandes (DIHT) s'est également prononcée contre l'idée d'un moratoire en considérant les obstacles culturels et linguistiques qui doivent limiter l'ampleur des migrations, et les avantages que représente un afflux de main-d'œuvre qualifiée⁷⁵. Bien que ce point de vue soit partagé par une grande partie du monde de l'entreprise, le BDI et le BDA ont dû finalement tenir compte de la présence en leur sein de branches plus vulnérables⁷⁶. En particulier, le secteur du bâtiment a plaidé pour une période de transition de dix ans avant l'application de la libre circulation de la main-d'œuvre et celle des services. Enfin, les associations patronales représentant les artisans (ZDH) ainsi que la centrale syndicale du DGB ont pris position en faveur d'un moratoire de sept ans, comme dans le cas de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal⁷⁷. Cette question a donné lieu à des consultations entre ces entités et le gouvernement fédéral, en particulier avec le ministère du Travail et la chancellerie. Quelques semaines plus tard, dans son discours de Weiden (cf. *supra*), le chancelier Schröder, outre un délai de transition de sept ans pour la main-d'œuvre demandait une restriction de la liberté de circulation des services pour les nouveaux membres de l'UE. Il pouvait ainsi paraître faire droit aux demandes catégorielles de l'artisanat et de la construction⁷⁸.

Toutefois, l'artisanat et la construction constituent une part importante de l'économie des *Länder* de l'Est, en situation sinistrée, auxquels le chancelier a accordé une attention particulière dans sa stratégie politique⁷⁹. De manière plus générale, les difficultés du secteur du bâtiment dans toute l'Allemagne ont fortement contribué à gonfler les chiffres du chômage. Aussi, la position

74. Ces quotas sont insuffisants pour les agriculteurs. Entretien avec Klaus-Martin LOTZ, chef du département des affaires européennes et internationales, DBV, Bonn.

75. DIHT, *Europa 2000 Plus*, Berlin/Bonn, DIHT, 2000, p. 14.

76. BDA/BDI, « Prioritäten für eine wettbewerbsfähige Europäische Union », Köln, septembre 1999, p. 3. Ces organisations ont indiqué leur préférence pour des solutions très flexibles.

77. Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, « Gemeinsame Erklärung », 28 septembre 2000, p. 7 (déclaration commune aux organisations patronales et au syndicat de la construction) ; DGB, « Die Zukunft der Europäischen Union. Osterweiterung, institutionelle Reformen, soziale Grundrechte », Bruxelles, 7 novembre 2000, p. 3.

78. Le moratoire sur la libre circulation des personnes a été contourné dans le cas de l'Espagne et du Portugal du fait de la liberté de circulation des entreprises de service. Ce point est souligné par le secteur de la construction et par le document du ZDH (cf. ZDH (Union centrale de l'artisanat allemand), « Stellungnahme zur Osterweiterung der Europäischen Union »), dans ses deux versions d'octobre 2000 et de janvier 2001. Les textes de prise de position des organisations professionnelles de la construction, celui du ZDH et celui du DGB datent respectivement du 28 septembre, d'octobre et du 7 novembre 2000 (le discours de Weiden est prononcé le 18 décembre). En outre, le DGB et le ZDH ont discuté directement de leur point de vue avec le gouvernement. Le président et le secrétaire général du ZDH ont rencontré à la chancellerie le ministre M. Steiner. Entretien avec K. ALLEWELDT, DGB, *op. cit.* ; entretien avec Jan DANNENBRING, département de la politique sociale, ZDH, Berlin.

79. G. Schröder a ainsi consacré sa « tournée d'été » en 2001 aux nouveaux *Länder*, marquant l'importance qu'il attachait à cet enjeu, une stratégie qui s'est révélée payante pour les élections de 2002.

nationale défendue par le gouvernement allemand vis-à-vis de Bruxelles n'exprimait pas tant la sectorisation de la politique européenne et le pouvoir de certains acteurs sociaux dans la définition des intérêts⁸⁰ (selon une interprétation qui sert souvent de grille de lecture pour analyser la prise de décision dans la politique étrangère allemande) qu'elle ne portait avant tout la marque de préoccupations de politique générale concernant des enjeux économiques et sociaux majeurs, également au centre de la campagne électorale de 2002 (avec le problème du déficit budgétaire) : le chômage en Allemagne et la situation des nouveaux *Länder*. Du reste, la CDU et la CSU, dont certains élus avaient envisagé de défendre le principe de la libre circulation des travailleurs des pays adhérents et de le constituer en thème d'affrontement avec le SPD, y ont renoncé, à la suite de discussions internes et de forums organisés dans les régions frontalières, qui ont permis de prendre la mesure des inquiétudes de la population⁸¹.

Par ailleurs, les groupes d'intérêt allemands ont promu avec succès leurs positions dans les organisations professionnelles européennes, qui ont suivi les positions allemande et autrichienne, pourtant minoritaires (au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES), de l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), de la Fédération européenne de la métallurgie (FEM), dirigée par un Allemand...). Ainsi les stratégies de ces acteurs économiques et celle du gouvernement fédéral se sont renforcées mutuellement. Au sein de la CES, la mise en place d'un moratoire était également souhaitée par les Autrichiens et par les Finlandais, qui redoutaient un afflux de main-d'œuvre estonienne. Les autres syndicats, défavorables à cette position, s'y sont néanmoins ralliés (y compris les Polonais, malgré leurs réactions très vives à la requête de G. Schröder). Au sein de l'UNICE, les Allemands, les Autrichiens et les Finlandais se sont prononcés pour des délais de transition (les patronats suivant la position de « leurs » syndicats), ainsi que le MEDEF français. L'UNICE en a accepté le principe, mais ils doivent rester le plus limités possible⁸².

80. S. BULMER, C. JEFFERY et W. PATERSON, *Germany's European Diplomacy*, op. cit., chap. 6. Les auteurs opposent en outre le ministère des Affaires étrangères et la chancellerie, défendant les buts stratégiques (la « grande politique »), et les autres ministères liés plus directement aux intérêts domestiques (cf. *ibid.* p. 107, à propos de la négociation des accords européens en 1991, ou du débat sur l'Agenda 2000). Cette configuration correspond assez mal à la situation analysée ici.

81. Entretien avec Martina KROGMANN, député CDU au Bundestag, Berlin (favorable à une position offensive de la CDU contre un moratoire, elle a co-rédigé le document de la CDU sur cette question, dont les conclusions sont finalement assez proches de celles du chancelier, CDU-BUNDESFACHAUSSCHUSS EUROPAPOLITIK, « Die Erweiterung der EU. Die große Chance unserer Zeit », résolution du 19 janvier 2001. Les députés en faveur d'une libre circulation immédiate des travailleurs étaient des membres de la CDU aussi bien que du SPD, personnes liées aux intérêts de l'industrie (députés de la Ruhr), Européens favorables à une intégration rapide des voisins de l'Est, etc.

82. Entretien avec Peter SEIDENECK, conseiller du secrétaire général de la CES. Entretien avec Fredrik SEGERFELDT, Suédois responsable du dossier élargissement en 2000 et 2001 au sein de l'UNICE. Voir aussi l'UNICE, « Élargissement. Libre circulation des travailleurs et politique sociale. Prise de position de l'UNICE », 20 juin 2001.

L'influence allemande a été marquante dans la définition de la position de négociation de l'UE. En mars 2001, la DG élargissement dirigée par le commissaire allemand G. Verheugen diffusait une note d'information présentant cinq options possibles pour réguler les flux de main-d'œuvre, qui devait servir de base à la discussion du conseil. Il est notable que lors du débat au sein du conseil le 21 mars, une majorité de délégations s'est exprimée en faveur de la deuxième option (mise en œuvre seulement de clauses de sauvegarde *a posteriori*, en cas de perturbations du marché de l'emploi), l'Allemagne et l'Autriche de la troisième (proche de la position défendue par G. Schröder⁸³). Pourtant, le texte proposé ensuite par Günther Verheugen, et adopté en mai par le conseil⁸⁴, reprend cette dernière solution.

Sur le dossier agricole, la position défendue par le gouvernement rouge-vert a marqué une rupture par rapport à la ligne de son prédécesseur, en posant comme préalable à l'élargissement une réforme de la politique agricole commune. Celle-ci devait permettre d'éviter que l'élargissement n'entraîne une augmentation de la contribution allemande au budget de l'Union. Alors que, précédemment, l'Allemagne s'était opposée à une remise en cause de la PAC, cette évolution témoigne d'une modification des équilibres de pouvoir au sein du gouvernement. Le poids du ministère des Finances dans la politique européenne s'est accru, à la suite de la création de l'UEM, mais surtout parce que ce ministère a été taillé à la mesure d'Oskar Lafontaine en 1998⁸⁵ et a gagné de nouvelles compétences⁸⁶. La situation économique difficile de l'Allemagne a aussi renforcé ce poids. En revanche, la venue au pouvoir de la coalition rouge et verte a affaibli les liens du monde agricole (clientèle électorale de la CDU/CSU) avec le gouvernement. La crise de l'ESB et le remplacement de Karl-Heinz Funke (agriculteur et ancien ministre de l'Agriculture de Basse-Saxe), avec qui les organisations paysannes entretenaient de bonnes relations, par l'écologiste Renate Künast, au sein d'un ministère élargi de la Protection du consommateur et de l'Agriculture, ont accentué cette évolution.

À la veille du conseil européen de Séville, Gerhard Schröder a réitéré vigoureusement la position de l'Allemagne et son refus d'accepter une extension des aides directes aux pays candidats avant toute réforme de la PAC⁸⁷. Sur

83. Entretien avec Odile ROUSSEL, alors conseillère à la représentation permanente de la France auprès de l'UE.

84. Au terme de difficiles pourparlers, l'Espagne ayant d'abord bloqué le vote pour tenter de marchandiser le maintien après 2006 des aides dont elle bénéficie au titre de la politique structurelle (qui devraient être réorientées vers les nouveaux membres de l'UE). Ce régime transitoire repose sur des mécanismes très souples. La période générale de transition dure cinq ans (2+3) et peut être interrompue avant (ou prolongée de deux ans au niveau national).

85. Dont la démission a marqué la défaite des propositions économiques d'inspiration néo-keynésienne.

86. Simon BULMER, Andreas MAURER et William PATERSON, « The European Policy-Making Machinery in the Berlin Republic: Hindrance or Handmaiden ? », *German Politics*, vol. 10, n° 1, 2001, p. 188.

87. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 16 juin 2002.

ce point comme sur différents aspects de la politique agricole commune, la Fédération allemande des paysans a affirmé son désaccord. Elle estime que l'augmentation des dépenses agricoles qui résulterait de l'extension de la PAC sous sa forme actuelle aux nouveaux membres serait supportable pour l'Allemagne et s'est opposée à une remise en cause de cette politique⁸⁸. Si les agriculteurs allemands usent de tous les moyens d'action qui s'offrent à eux, ils privilégient cependant la scène politique européenne⁸⁹. Ils ont fait élire en 2001 leur président à la tête du Comité des organisations professionnelles agricoles de l'UE (COPA). Ils ont cherché à former des coalitions d'intérêt transnationales face aux projets de réforme de la PAC poussés par leur gouvernement ; des discussions en ce sens ont été menées en France avec la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles en 2002⁹⁰ (FNSEA, qui représente plutôt les intérêts des grands agriculteurs).

L'accord de Bruxelles et la réforme de la PAC réalisée en juin 2003 doivent permettre de contenir les dépenses agricoles, conformément aux objectifs de l'Allemagne et d'une majorité de pays européens. Mais, différemment des injonctions de la ministre allemande de l'Agriculture, différemment aussi de ce qu'a annoncé le promoteur de cette réforme, le commissaire européen Franz Fischler, on peut douter qu'elle constitue une réelle remise en cause du modèle d'agriculture « productiviste » qui a prédominé jusqu'ici.

Conclusion

Ainsi plusieurs logiques permettent de rendre compte des évolutions de la politique allemande relative à l'élargissement et du paradoxe qui était le point de départ de ces analyses. D'une part, les motifs géopolitiques et les intérêts macro-économiques de l'Allemagne plaident fortement, depuis le début des années quatre-vingt-dix, en faveur de l'élargissement de l'Union européenne à l'Est. Ces intérêts économiques, dont témoigne l'activisme de certaines organisations patronales en Pologne, sont à la fois commerciaux et liés aux stratégies industrielles allemandes. D'autre part, les intérêts de secteurs sociaux plus vulnérables (le bâtiment, l'artisanat, les petites entreprises de services, les travailleurs peu qualifiés...), pour lesquels l'adhésion de la Pologne est vue comme une menace, divergent de ceux de l'industrie. L'élargissement risque aussi de grever le budget de l'État, ce qui a conduit à des arbitrages nationaux, défavorables aux agriculteurs.

88. DBV, « EU-Osterweiterung scheitert nicht an Agrarpolitik », communiqué de presse, 18 juin 2002, et « EU-Erweiterung. Stand der Verhandlungen », texte présenté à l'assemblée des membres, Nuremberg, 1-2 juillet 2002.

89. Entretien avec Klaus-Martin LOTZ, *op. cit.*

90. Entretien avec Udo HEMMERLING, chargé des questions de politique économique, DBV, Berlin.

Les gouvernants, le chancelier en l'occurrence, sont avant tout des hommes politiques soucieux d'être réélus, qui prennent en considération la sensibilité de l'opinion publique et s'efforcent d'apporter des réponses aux problèmes qui dominent l'agenda politique. Comme le montrent les deux questions examinées, la nature des arbitrages réalisés par le gouvernement est liée pour partie aux préférences partisans et aux clientèles électorales des coalitions au pouvoir, mais la prise en compte du contexte sociopolitique et économique est tout aussi importante. Ainsi, la vigueur avec laquelle le chancelier s'est exprimé en faveur de délais de transition pour la main-d'œuvre pouvait témoigner des liens étroits existant entre le SPD et les syndicats ; mais le consensus qui s'est dégagé par la suite témoigne que sans doute un gouvernement CDU/CSU n'aurait pas mené une politique très différente sur le fond, sinon sur la forme (ce qui est, il est vrai, une différence essentielle dans le domaine de la politique européenne). Dès ses débuts, à l'occasion du sommet de Berlin, la coalition rouge-verte a lié élargissement et réforme de la PAC, différemment du gouvernement précédent. Toutefois le sursis accordé à la PAC par le candidat de l'opposition Edmund Stoiber dans la campagne de l'automne 2002 n'était finalement que temporaire⁹¹. La politique du gouvernement allemand s'est infléchie lorsque l'on est entré dans la phase de négociation des modalités de l'adhésion, et qu'il s'est agi de négocier des conditions qui tiennent compte des intérêts allemands. Les tensions qui traversent la politique européenne allemande tiennent aussi au fait que la situation économique et sociale de l'Allemagne s'est profondément modifiée au cours de la dernière décennie (avec en particulier un déficit budgétaire sans précédent).

Mais la stratégie du gouvernement fédéral est d'autant moins lisible qu'il a mené parfois une politique du double langage. Cette ambivalence ne peut être éclaircie ni par l'analyse des contraintes de sécurité ni par celle des facteurs économiques ; elle renvoie au rôle des représentations et des discours constitués qui les véhiculent : la « dette » morale de l'Allemagne à l'égard de ses voisins de l'Est... Si le chancelier Schröder s'est efforcé de ne pas apparaître comme celui qui freine l'élargissement, c'est qu'il est contraint par les pratiques et les discours des précédents gouvernants, qui constituent pour lui un « piège rhétorique⁹² ». Le chancelier était aussi soumis aux normes constituti-

91. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 juillet 2002, p. 1. Alors que les gouvernements Kohl s'opposaient à toute réforme de la PAC, la principale divergence sur cette question entre les candidats du SPD et de la CDU/CSU dans la campagne électorale de 2002 paraissait être de savoir s'il faut réformer la PAC avant ou après la conclusion des négociations sur l'adhésion.

92. On emprunte l'expression de manière libre à F. Schimmelfennig, qui l'emploie pour désigner un *discours communautaire* contraignant pour les membres, en la détournant du sens que lui a donné l'auteur. Frank SCHIMMELFENNIG, « The Community Trap. Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union », *International Organization*, vol. 55, n° 1, hiver 2001, pp. 47-80. Ici on veut rendre compte de l'existence d'un *discours national* construit dans le passé, par référence à l'histoire, qui fonctionne comme norme et peut être instrumentalisé par les Polonais (sans reprendre en charge le cadre d'analyse de l'auteur, qui part notamment du présupposé que l'élargissement est contraire aux intérêts économiques de la plupart des États membres de l'UE, *ibid.* p. 69).

ves d'un discours collectif au sein de l'UE, que l'Allemagne a contribué à forger et qui s'est imposé au tenant de la politique des intérêts.

Cet article était centré sur les stratégies et les points de vue allemands. On ne peut le clore sans rappeler que les Polonais n'ont pas manqué, au cours de cette phase de négociation, de dénoncer les conditions léonines qui leur ont été imposées : les entrepreneurs ont estimé qu'ils font les frais de l'intégration⁹³, les syndicats ont jugé inacceptables les exigences allemandes en matière d'accès au marché du travail de l'UE, le ministre de l'Agriculture a protesté contre le statut de seconde catégorie qu'offrait G. Schröder aux paysans, tandis que la négociation du chapitre sur les transports a également vu triompher la position allemande contre les *desirata* polonais. Dans l'Union à vingt-cinq, les difficultés entre l'Allemagne et la Pologne sont désormais de nature différente : elles opposent le débiteur net le plus important parmi les nouveaux membres et le plus gros contributeur de l'UE, elles portent sur le projet politique européen ou sur les relations de l'Europe avec les États-Unis et la Russie.

93. Ils ont mis en cause l'influence excessive exercée par les représentants des entrepreneurs de l'UE sur les positions de négociation de l'Union. *Rzeczpospolita*, 4 mars 2001, p. B2.